

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0300001987/2026-PG-3
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 008/2026

I – RELATÓRIO.

Trata-se de impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 008/2026, apresentada tempestivamente pela empresa B2G Apoio Administrativo e Empresarial em Licitações e Contratos Ltda., que questiona, em síntese, a modelagem adotada para a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de recapeamento, recuperação do asfalto e serviços complementares de pavimentação em diversos bairros do Município de Jahu/SP.

Sustenta a impugnante ausência, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), de justificativa específica para o não parcelamento do objeto, em alegada afronta aos arts. 5º, 18, § 1º, e 40, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e a viabilidade técnica do parcelamento, evidenciada pela existência de projetos, planilhas e medições individualizados por bairro, assim como a restrição à competitividade decorrente da adoção do lote único, com elevação das exigências de habilitação econômico-financeira (capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado) e de capacidade técnico-operacional, além de suposto esvaziamento dos benefícios destinados às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (LC nº 123/2006)

Alega, ainda, contradição entre o prazo de pagamento de 15 (quinze) dias previsto no item 8.3 do Termo de Referência e o procedimento de processamento das medições disciplinado nos itens 6.7.3 a 6.7.7 do mesmo documento, com indefinição do marco inicial de contagem, bem como a necessidade de esclarecimento quanto ao alcance das obrigações de guarda, proteção, isolamento e zeladoria previstas no Capítulo 10 do Termo de Referência e quanto à consideração dos respectivos custos no orçamento estimado e violação aos princípios da



legalidade, motivação, competitividade, isonomia, transparência, segurança jurídica, julgamento objetivo e busca da proposta mais vantajosa.

Ao final, requer o recebimento e processamento da impugnação, com a suspensão imediata do certame; a revisão da modelagem da contratação, com o parcelamento do objeto ou a apresentação de justificativa técnica e econômica para o lote único; a revisão dos documentos da fase preparatória, especialmente do ETP; o esclarecimento e a retificação das disposições relativas ao prazo de pagamento e às obrigações de guarda e zeladoria; a republicação do edital com reabertura de prazos; a ciência ao órgão de Controle Interno; e que todas as decisões sejam motivadas, com enfrentamento específico dos argumentos apresentados.

Consultada a área técnica da Secretaria de Habitação e Planejamento Urbanístico, responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, dos projetos, do orçamento e do cronograma físico-financeiro, prestou os subsídios técnicos que integram a fundamentação desta decisão.

É o relatório.

II – DA TEMPESTIVIDADE.

Nos termos do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021 e do item 4.2 do edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Designada a sessão pública para 17 de junho de 2026, o termo final para impugnação recaiu em 12 de junho de 2026. Protocolada em 09 de junho de 2026 e instruída com os documentos exigidos pelo item 4.3 do edital, a impugnação é tempestiva e formalmente regular, razão pela qual dela CONHEÇO.

A presente resposta é divulgada dentro do prazo de 3 (três) dias úteis previsto no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e no item 4.10 do edital, antecedendo a data de abertura da sessão pública.



III – DO MÉRITO.

Assiste razão à impugnante quando afirma que o planejamento é princípio expresso da Lei nº 14.133/2021 (art. 5º) e que o Estudo Técnico Preliminar deve conter justificativas para o parcelamento ou não da contratação (art. 18, § 1º, inciso VIII). É igualmente correto que o parcelamento constitui diretriz a ser observada, porém, nos exatos termos da lei, "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso" (art. 47, inciso II).

O § 1º do art. 47 determina que, na aplicação do princípio do parcelamento, sejam considerados a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos e o dever de buscar a ampliação da competição. Já o art. 40, § 3º, invocado pela própria impugnante por meio da doutrina que transcreve, é expresso ao afastar o parcelamento quando "*a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação*" recomendarem a manutenção do objeto com um mesmo fornecedor.

Pois bem, a própria doutrina colacionada na impugnação reconhece que o parcelamento cede diante da economia de escala e da redução de custos de gestão contratual. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho, em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, ao tratar do art. 47, adverte que o parcelamento não é um fim em si mesmo nem um valor absoluto: impõe-se o confronto entre os benefícios da divisão do objeto e os custos administrativos e riscos da multiplicação de contratos, prevalecendo a solução que assegure a maior vantagem global para a Administração. Ronny Charles Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas) segue a mesma trilha, ao assentar que a regra do parcelamento é relativa e condicionada à demonstração de viabilidade técnica e de vantagem econômica, cabendo ao gestor sopesar os custos de gestão de múltiplos contratos e a economia de escala.



A Súmula nº 247 do TCU, igualmente invocada, contém em seu próprio enunciado a exceção que a impugnante minimiza: a adjudicação por item é obrigatória "desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala". E o Acórdão nº 1.732/2009-Plenário, transcrito na impugnação, reconhece textualmente que "contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala".

O quadro normativo, portanto, não socorre a tese de que a divisibilidade material do objeto imponha, por si só, o seu parcelamento. A divisibilidade é pressuposto da análise, não a sua conclusão. Cumpre verificar, no caso concreto, se a divisão é economicamente vantajosa e tecnicamente recomendável. Não é, como se passa a demonstrar.

Em primeiro lugar, o objeto é material e tecnicamente uno. Não se trata de dez obras heterogêneas reunidas artificialmente, mas de um único programa de recapeamento e recuperação de pavimento de uma mesma região da malha viária urbana, composto pelos mesmos serviços em todos os bairros: fresagem, varrição, imprimação betuminosa ligante e impermeabilizante, camada de rolamento em CBUQ, drenagem superficial e sinalização viária.

A organização da planilha orçamentária e das medições por bairro, apontada pela impugnante como evidência de divisibilidade é, em verdade, técnica elementar de transparência orçamentária e de controle da execução, que permite a aferição analítica de quantitativos e preços por localidade. Dela não decorre, em absoluto, que cada bairro configure empreendimento autônomo a reclamar contrato próprio. Aliás, a própria planilha evidencia o contrário, pois os Serviços Preliminares (placa de obra, canteiro de obras e administração local — item 1, R\$ 54.631,20) e os Serviços Finais são orçados uma única vez para todo o empreendimento, precisamente porque a execução foi concebida como operação única e contínua.

Em segundo lugar, e este é o ponto central, o cronograma físico-financeiro, expressamente referido no item 12 do ETP, traduz a lógica executiva da contratação.



Ou seja, execução sequencial, com uma única frente de serviços percorrendo os bairros, um a cada bimestre, ao longo de 12 (doze) meses (1º bimestre: Jardim Alvorada; 2º: Maria Luiza IV; 3º: Jardim Orlando Chesini Ometto I e II; 4º: Jardim São Francisco; 5º: Jardim São Crispim e Jardim Campos Prado; 6º: Jardim Maria Cibele, Jardim Ana Carolina, Jardim Vila Maria e Jardim Ibirapuera). Essa concepção pressupõe uma única mobilização do conjunto de equipamentos de grande porte exigido por obras dessa natureza (fresadora, vibroacabadora, rolos compactadores, caminhões basculantes e usina de asfalto) que avança de bairro a bairro sem desmobilizações intermediárias.

As vantagens econômicas dessa modelagem são objetivas e mensuráveis. O parcelamento em seis ou sete contratos multiplicaria, em cada lote, os custos de mobilização e desmobilização de equipamentos, canteiros de obras, placas e administração local, custos que, na modelagem adotada, são suportados uma única vez. Multiplicar-se-iam, igualmente, as parcelas de administração central e despesas indiretas embutidas no BDI de cada contratada. Há, ainda, evidente ganho de escala na aquisição e aplicação dos insumos betuminosos, eis que o contrato contempla 10.057,32 m³ de CBUQ, 269.481,95 m² de fresagem e 318.465,36 m² de imprimação betuminosa ligante, volumes cuja aquisição concentrada favorece a obtenção de melhores preços unitários, exatamente a hipótese ressalvada pela parte final da Súmula nº 247 do TCU e pelo art. 40, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Em terceiro lugar, militam em favor do lote único razões de gestão e fiscalização contratual. O próprio ETP registra, em seu item 14, a necessidade de a Administração alocar força-tarefa para a fiscalização desta obra, somada aos contratos de obras já em execução, com avaliação da carga de trabalho de cada fiscal. A fragmentação do objeto em múltiplos contratos simultâneos, com diferentes contratadas, multiplicaria as interfaces de gestão (medições, diários de obra, comissões, gestores e fiscais), elevaria o risco de execuções desencontradas e de



qualidade heterogênea do pavimento entre bairros vizinhos e criaria zonas de indefinição de responsabilidade entre contratadas, inclusive para fins da garantia quinquenal de solidez e segurança do art. 618 do Código Civil, que, na modelagem adotada, recai integralmente sobre um único responsável técnico.

Acrescem-se os riscos licitatórios e operacionais da fragmentação, já que a experiência administrativa demonstra que lotes de menor atratividade podem restar desertos ou fracassados, comprometendo a integralidade do programa de recapeamento e a isonomia entre as populações dos bairros contemplados. E, a execução simultânea por diversas contratadas em bairros contíguos de uma mesma região agravaria os transtornos ao trânsito local, dificultando a atuação coordenada do Departamento de Trânsito da Secretaria de Mobilidade Urbana prevista no ETP (item 14) e no Termo de Referência.

Por fim, não se vislumbra, nem a impugnante demonstra, qualquer ganho concreto que adviria do parcelamento, para além da afirmação genérica de ampliação do universo de licitantes, a qual é adequadamente atendida por outros mecanismos do edital (consórcios, subcontratação e exigências de habilitação moderadas). O ônus argumentativo se inverte, pois à luz do art. 47, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a divisão só se justificaria se as vantagens esperadas superassem os custos da multiplicação de contratos, o que não ocorre.

A decisão administrativa pela contratação em lote único, fundada em economia de escala e em racionalidade de gestão, encontra amparo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.529/2021-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.845/2018-TCU-Plenário, Acórdão nº 2.796/2013-TCU-Plenário) inclusive sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a definição da modelagem da contratação insere-se na esfera de discricionariedade técnica da Administração, somente censurável diante de demonstração concreta de ilegalidade ou de restrição injustificada. Em sede de Exame Prévio de Edital, assentou aquela



Corte que *"a escolha do instrumental, à míngua de prova em sentido contrário capaz de antagonizar a decisão do órgão licitante, comporta decisão afeta à discricionariedade técnica, isto é, à prerrogativa de que dispõe a Administração para eleger as vias instrumentais de sua atuação"* (TC-009771.989.23-3 e TC-009834.989.23-8, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, Tribunal Pleno, sessão de 24/05/2023).

A impugnante não traz aos autos qualquer elemento técnico ou econômico (estudo, simulação de custos, comparativo de mercado) capaz de infirmar as razões acima expostas, limitando-se a afirmar, em tese, a divisibilidade do objeto, o que, como visto, não basta para impor o parcelamento.

Quanto a restrição à competitividade e do tratamento favorecido as ME/EPP, a impugnante reconhece expressamente que as exigências de habilitação "estão formalmente dentro dos limites previstos pela Lei Federal nº 14.133/2021" e que "não é a exigência de 10% e as quantidades para os índices de maior relevância que se mostram problemáticos".

A insurgência, portanto, não se dirige às exigências em si, mas ao seu dimensionamento decorrente do valor do lote único.

Ainda assim, importante registrar que o capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado (R\$ 3.040.837,84) corresponde ao teto do art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, parâmetro objetivo e usual para obras deste porte, inserido na competência discricionária da Administração (nesse sentido, TCE-SP, TC-007931.989.18-0, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, Tribunal Pleno, sessão de 09/05/2018); e que os quantitativos mínimos de capacidade técnico-operacional foram fixados em 50% para a camada de rolamento em CBUQ e para a imprimação betuminosa ligante, e em apenas 15% para a fresagem, patamares iguais ou inferiores ao parâmetro de razoabilidade da Súmula nº 24 do TCE-SP e art. 67, §2º da Lei 14.133/2021.



Ademais, o edital contempla precisamente os mecanismos que a jurisprudência aponta como aptos a ampliar a competitividade em contratações de maior vulto, admitindo a participação de empresas em consórcio (item 5.10), dispensando inclusive o acréscimo de 30% da qualificação econômico-financeira para consórcios integralmente compostos por ME/EPP (item 13.5.3.7); e admite a subcontratação (item 24), por meio da qual empresas de menor porte, inclusive locais, podem participar da execução de parcelas do objeto. Portanto, empresas regionais plenamente capacitadas para executar um ou alguns bairros, como sugere a impugnante, podem, justamente, associar-se em consórcio para disputar o certame.

Quanto ao tratamento favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, a argumentação da impugnante não encontra respaldo na legislação de regência. A Lei Complementar nº 123/2006 impõe a destinação exclusiva apenas para itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inciso I) e a cota reservada de até 25% apenas para a aquisição de bens de natureza divisível (art. 48, inciso III), hipóteses estranhas à presente contratação de obra de engenharia.

Não há, na LC nº 123/2006 ou na Lei nº 14.133/2021, comando que obrigue a Administração a parcelar obra pública com o propósito de criar lotes dimensionados à capacidade de empresas de pequeno porte. Os próprios "lotes" cogitados pela impugnante, entre R\$ 2.490.448,00 (Jardim São Francisco) e R\$ 7.816.454,12 (Jardim São Crispim e Campos Prado), não seriam, em nenhuma hipótese, de destinação exclusiva. Anote-se, a propósito, que o limite de receita bruta anual que define a EPP (R\$ 4,8 milhões — art. 3º, II, da LC nº 123/2006) é inferior ao valor de vários desses pretensos lotes, a evidenciar a fragilidade do argumento.

Os benefícios efetivamente assegurados pela LC nº 123/2006, empate ficto (itens 11.26 a 11.28 do edital), regularização fiscal e trabalhista tardia (item 13.5.6.2)



e a já mencionada dispensa do acréscimo para consórcios de ME/EPP, estão integralmente contemplados no instrumento convocatório.

Quanto ao prazo de pagamento, não há contradição entre o item 8.3 e os itens 6.7.3 a 6.7.7 do Termo de Referência, porque tais dispositivos disciplinam fases distintas da despesa pública. Os itens 6.7.1 a 6.7.9 regulam o procedimento de medição, conferência e aferição documental, isto é, a fase de liquidação da despesa, na qual se verifica o direito adquirido do credor com base nos títulos e documentos comprobatórios da execução (arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964). O item 8.3, por sua vez, fixa o prazo de pagamento propriamente dito, que pressupõe despesa regularmente liquidada.

Para que não subsista qualquer dúvida, e com o caráter vinculante que o item 4.11 do edital atribui às respostas da Administração, fica esclarecido que o prazo de pagamento de 15 (quinze) dias previsto no item 8.3 do Termo de Referência tem como marco inicial a conclusão da regular liquidação da despesa, assim entendida a aferição final da documentação fiscal, contábil, previdenciária e trabalhista pelo Departamento de Contabilidade da Secretaria de Economia e Finanças, na forma do item 6.7.7 do Termo de Referência, assim como que os prazos dos itens 6.7.3 a 6.7.7 são prazos máximos de tramitação interna ("até"), instituídos em favor do controle e da segregação de funções e não se somam ao prazo de pagamento como termo ordinário, podendo e devendo, ser cumpridos em lapso inferior sempre que a documentação apresentada pela contratada estiverem em ordem e também observada a liquidação, o pagamento submete-se à ordem cronológica de exigibilidades do art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

O esclarecimento ora prestado confere aos licitantes o parâmetro objetivo reclamado na impugnação para a formação de seus preços e fluxos de caixa, sem qualquer alteração do texto editalício, cuidando-se de interpretação que decorre do regime legal da despesa pública, aplicável independentemente de previsão expressa.



Não há, portanto, modificação capaz de comprometer a formulação das propostas (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). Anote-se, por fim, que a sistemática contratual é protetiva ao contratado e as medições são mensais (itens 6.7.1 e 6.7.2 do Termo de Referência), de modo que, estabilizado o regime de execução, os pagamentos assumem cadência igualmente mensal.

No que se refere as obrigações de guarda, proteção, isolamento e zeladoria, a leitura sistemática do instrumento convocatório dissipa a dúvida suscitada. O Capítulo 10 do Termo de Referência delimita, no tempo (da ordem de início de serviço ao recebimento final) e no espaço ("o local objeto do contrato"), a responsabilidade da contratada sobre as frentes de serviço sob intervenção.

Com o caráter vinculante do item 4.11 do edital, fica esclarecido que as obrigações de guarda, proteção, isolamento e zeladoria compreendem: a sinalização provisória e o isolamento das frentes de serviço ativas, na forma do art. 95, § 1º, do Código de Trânsito Brasileiro, que atribui ao executor da obra a obrigação de sinalizar, das normas técnicas aplicáveis e das diretrizes do Departamento de Trânsito da Secretaria de Mobilidade Urbana, cuja atuação de apoio no remanejamento do tráfego está expressamente prevista no item 14 do ETP; a guarda e a proteção dos materiais, equipamentos e ferramentas próprios, empregados na execução; e o zelo pela integridade dos serviços executados até o recebimento, respondendo a contratada pelos danos que causar à Administração ou a terceiros na execução contratual (art. 120 da Lei nº 14.133/2021).

Fica igualmente esclarecido que não se exige da contratada serviço de vigilância patrimonial permanente, armada ou desarmada, nem controle de acesso de vias públicas, que permanecem abertas à circulação, ressalvados os fechamentos temporários das frentes em execução. Por essa exata razão, não há, nem deveria haver, item orçamentário de vigilância na planilha. Os custos correspondentes às obrigações acima delineadas estão alocados nos itens 1.1 (placa de obra), 1.2 (canteiro de obras) e 1.3 (administração local) da planilha orçamentária, nos itens



de sinalização, na administração central e nas demais parcelas que compõem o BDI (Anexo I-G), em conformidade com o item 11.15 do Termo de Referência, segundo o qual os serviços contratados contemplam todas as despesas diretas e indiretas necessárias à completa execução do objeto.

Trata-se, ademais, de encargos ordinários e usuais de qualquer executor de obra viária, plenamente conhecidos das empresas do ramo, insuscetíveis de gerar a insegurança alegada na formulação das propostas.

Demonstrado que a modelagem em lote único é técnica e economicamente justificada, que as exigências de habilitação observam os limites legais e sumulares, que não há contradição na disciplina de pagamento e que as obrigações do Capítulo 10 do Termo de Referência têm alcance determinável pela leitura sistemática do edital, agora reforçada por esclarecimentos vinculantes, não se verifica ofensa aos princípios da legalidade, motivação, competitividade, isonomia, transparência, segurança jurídica, julgamento objetivo ou busca da proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Ao contrário, a presente decisão, ao enfrentar especificamente cada um dos argumentos deduzidos, materializa os deveres de motivação e transparência invocados pela impugnante.

A impugnação administrativa não possui efeito suspensivo automático e a presente resposta é proferida e divulgada dentro do prazo legal, antes da data designada para a sessão pública, de modo que inexistente prejuízo ao conhecimento prévio das decisões da Administração pelos interessados, razão pela qual indefiro o pedido de suspensão.

Quanto à republicação, as providências determinadas nesta decisão não alteram o objeto, o orçamento, os requisitos de habilitação nem as condições de formulação das propostas, incidindo a exceção do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, ficando mantida a sessão pública de 17 de junho de 2026, conforme aviso publicado.



Em atenção ao pedido de ciência ao Controle Interno e em prestígio à transparência administrativa, determino o encaminhamento de cópia da impugnação e desta decisão ao órgão de Controle Interno do Município, para conhecimento e acompanhamento, no exercício de suas atribuições.

IV – DECISÃO.

Diante do exposto, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, CONHEÇO da impugnação apresentada pela empresa B2G Apoio Administrativo e Empresarial em Licitações e Contratos Ltda., por ser tempestiva, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente as disposições constantes do Edital da Concorrência Eletrônica nº 008/2026 e de seus anexos.

Publique-se a presente resposta no sítio eletrônico oficial do Município e no sistema SCPI – Portal de Compras, dando-se ciência à impugnante pelos meios indicados na peça inicial, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e do item 4.10 do edital, sendo que as respostas vinculam os participantes e a Administração (item 4.11 do edital).

Consigno, ainda, que eventuais esclarecimentos, complementações de motivação ou aperfeiçoamentos redacionais que a Administração entenda pertinentes poderão ser promovidos sem prejuízo da continuidade regular do certame, uma vez que não alteram a formulação das propostas, a competitividade da disputa ou a essência da contratação pretendida.

Jahu/SP, 11 de junho de 2026.



ROSEMARY APARECIDA VALENTIM

Agente de Contratação

Prefeitura do Município de Jahu/SP

